IX kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 37)
z dnia 28 października 2021 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 37)

28 października 2021 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: P 6/20, P 3/21, SK 113/20, SK 32/21.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tomasz Esmund, Marzena Laskowska, Dorota Lis-Staranowicz** – eksperci Biura Analiz Sejmowych, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam panią przewodniczącą i pana przewodniczącego. Witam panie poseł i panów posłów. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam pracowników Kancelarii Sejmu.

Stwierdzam, że mamy kworum.

Porządek dzisiejszego posiedzenia został państwu doręczony. Mamy cztery spray zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Przystępujemy do realizacji porządku posiedzenia. Zaczynamy od sprawy P 6/20. Pani mecenas Marzena Laskowska, bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt P 6/20 została wszczęta pytaniem prawnym. Zostało ono sformułowane na tle następującego stanu faktycznego. Właścicielka, będąca życiowo niezaradną emerytką w wieku 85 lat, została poddana egzekucji z nieruchomości. Utraciła tytuł własności w drodze wydanego postanowienia o przysądzeniu. W toku postępowania egzekucyjnego o opróżnienie lokalu komornik nabrał wątpliwości związanych z tym, czy osoba poddawana owej egzekucji nie spełnia przesłanek art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Przytoczę art. 14 ust. 4 tego przepisu, z uwagi na to, że będę się jeszcze do niego odwoływała. Brzmi on tak: „Sąd nie może orzec o braku uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu wobec:

1) kobiety w ciąży,

2) małoletniego, osoby niepełnosprawnej lub ubezwłasnowolnionego oraz osoby sprawującej nad nim opiekę i wspólnie z nim zamieszkałej,

3) obłożnie chorego,

4) emeryta lub rencisty spełniającego kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej,

5) osoby posiadającej status bezrobotnego,

6) osoby spełniającej przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały

– chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany lub ich sytuacja materialna pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie”.

Zdaniem komornika owa emerytka wyczerpuje te przesłanki, wobec czego – zgodnie z procedura określoną w ustawie o ochronie praw lokatorów – zawiadomił on prokura-

tora, który następnie złożył pozew na rzecz owej emerytki o ustalenie prawa do wynajmu lokalu socjalnego.

Sąd rozpatrujący to roszczenie o ustalenie wystąpił z pytaniem prawnym do TK o to, czy art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, które to jednostki redakcyjne zawierają definicje legalne lokatora oraz właściciela, w związku z art. 14 ust. 1 i 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, jest zgodny z art. 32 ust. 1 konstytucji, który wyraża zasadę równości oraz art. 71 ust. 1, który ustanawia normę programową nakładająca na państwo obowiązek realizowania potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Przygotowany przez BAS projekt stanowiska Sejmu zawiera konkluzję z wnioskiem o umorzenie postępowania. Ten wniosek motywowany jest następującymi okolicznościami. Po pierwsze, pewnej korekty wymagał przedmiot kontroli. Sposób w jaki został on sformułowany przez sąd pytający nie był prawidłowy, bowiem na pierwszy plan wysuwał zawartość normatywną przepisów zawierających definicje ustawowe, których jedyny sens normatywny sprowadza się do tego, aby w określony sposób odczytywać dany przepis na gruncie ustawy. Tymczasem *clou* problemu to jest zakres zastosowania art. 14 ust. 4. On też został potraktowany w przygotowywanym projekcie pisma jako zasadniczy przedmiot kontroli.

Wniosek o umorzenie postępowania motywowany jest przede wszystkim niespełnieniem przez pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej. Istotą tej przesłanki jest konieczność, aby rozstrzygnięcie TK determinowało wyrok sądu. Tymczasem analiza zakwestionowanego art. 14, ale ust. 7, który nie jest objęty zarzutami sądu, wskazuje na to, że – cytuję „przepisu ust. 4 nie stosuje się do osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, z wyjątkiem osób, które były uprawnione do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo społeczną inicjatywą mieszkaniową". Status właścicielski lokalu mieszkalnego, który był objęty tym postępowaniem egzekucyjnym nie mieścił się w zakresie dyspozycji ust. 7 art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów, wobec czego, niezależnie od tego, czy owa emerytka byłaby uznana za osobę chronioną przez art. 14 ust. 4 sąd i tak nie mógłby zastosować tego przepisu jako podstawy rozstrzygnięcia o jej uprawnieniu do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego.

Druga przesłanka, która, niezależnie od omówionej przeze mnie przed chwilą, także skutkowałaby koniecznością umorzenie postępowania przed TK, to są deficyty uzasadnienia pytania prawnego. Jak wspomniałam, sąd zarzucił naruszenie dwóch przepisów konstytucyjnych. Pierwszym z nich jest art. 32 ust. 1, czyli zasada równości. W uzasadnieniu pytania prawnego nie został przeprowadzony test równości, taki jak jest wymagany w orzecznictwie TK. Sąd nie sprecyzował, kto stanowi grupę odniesienia dla porównywanej sytuacji owej emerytki. Sąd twierdzi, że emerytka, która traci lokal używany na cele mieszkaniowe, jako była właścicielka znajduje się w gorszej sytuacji niż tracący możliwość używania lokalu na cele mieszkalne lokatorzy. Przy czym w innych fragmentach uzasadnienia pytania prawnego sąd wskazuje na to, że to zróżnicowanie niekonstytucyjne dotyczy właścicieli, którzy tracą swój tytuł własności do nieruchomości v*ersus* osoby mające własnościowe prawo spółdzielcze do lokalu mieszkalnego, a zatem prawo rzeczowe a nie obligacyjne do zajmowania lokalu. To oznacza, że brak jednoznacznego określenia, do czyjej sytuacji prawnej jest porównywalna ta, w której znalazła się owa emerytka, była właścicielka mieszkania.

W kontekście art. 75 ust. 2 konstytucji, który nakłada konieczność otoczenia szczególną ochroną lokatorów, czyli ochrona prawna jednostek, które nie będąc właścicielami zaspokajają swoje potrzeby mieszkaniowe, został dostrzeżony już na poziomie ustrojowym. Powoduje to, że w istocie nie wiadomo, wobec jakich argumentów Sejm miałby się ustosunkować.

Drugi zarzut, art. 75 ust. 1 konstytucji zawiera normę programową. To powoduje, że wprawdzie może on być w ramach pytania prawnego wzorcem kontroli, ale sam nakaz, dyrektywa uwzględniana przez ustawodawcę w polityce konieczności zaspakajania potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz przeciwdziałania bezdomności nie pozwala określić, w jakiej formie, w jakim zakresie te potrzeby miałyby być zaspokajane, aby można było mówić o wypełnieniu tej dyrektywy konstytucyjnej albo jej naruszeniu.

W związku z tym sam fakt powołania art. 75 ust. 1 bez dodatkowego pogłębionego uzasadnienia, a ma to miejsce w przypadku referowanego pytania prawnego, jest uzasadnieniem niewystarczającym. Jest tu zwłaszcza rażący brak wyjaśnienia, dlaczego sąd uznaje, że prawo do tzw. pomieszczenia tymczasowego, które mogłoby być przyznane owej pani emerytce, uznaje on za niewystarczające z punktu widzenia normy konstytucyjnej.

Jeśli są jakieś wątpliwości lub pytania, to chętnie się ustosunkuje.

Jeszcze raz podkreślam, że przedstawione przeze mnie przesłanki umorzenia postępowania, zupełnie wystarczą do sformułowania wniosku o umorzenie postępowania przed TK. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Sprawa została zgłoszona z wnioskiem o umorzenie. Do tej sprawy zgłosiła się pani przewodnicząca Barbara Bartuś.

Rozumiem, że nie ma uwag do przedstawionego projektu stanowiska. Przechodzimy do głosowania nad sprawą P 6/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (20) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że Komisja przyjęła projekt stanowiska.

Przechodzimy do omówienia sprawy P 3/21. Pani mecenas Dorota Lis-Staranowicz, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt P 3/21 została zainicjowana pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Koninie. Przedmiotem kontroli są dwa przepisy: art. 83 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i art. 1 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. Przepisy te stanowią:

Art. 83 ust. 2: „Od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego".

Z kolei art. 1 k.p.c. przewiduje, że „Kodeks postępowania cywilnego normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne)".

Pytanie powstało na tle następującego stanu faktycznego. Do sądu pytającego wpłynęło odwołanie ubezpieczonego od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie świadczenia rehabilitacyjnego. Sąd powziął wątpliwość, czy zaskarżone przepisy, które stanowią podstawę sądowego rozstrzygnięcia, są zgodne z art. 45 ust. 1 (zasada prawa do sądu) i art. 184 (właściwość sądów administracyjnych) konstytucji. Zdaniem Sądu Rejonowego w Koninie sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych powinny być poddane kontroli sądów administracyjnych, bowiem według art. 184 konstytucji sądy administracyjne sprawują sądową kontrolę administracji.

Pierwszy nasz wniosek, to wniosek o umorzenie postępowania w całości. W przypadku, gdyby TK nie podzielił naszego stanowiska wnosimy o stwierdzenie, że art. 83 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i art. 1 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, w zakresie, w jakim od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie o świadczenie rehabilitacyjne przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, są zgodne z art. 45 ust. 1 i art. 184 konstytucji.

Wniosek na umorzenie postępowania w całości motywujemy następującymi argumentami:

Naszym zdaniem pytanie prawne zmierza do kontroli abstrakcyjnej, bowiem sąd nie przedstawił argumentów, które wskazywałyby, że rozstrzygnięcie tej sprawy będzie miało wpływ na sprawę zawisłą przed Sądem Rejonowym w Koninie. Zdaniem sędziego, w przypadku wydania wyroku negatywnego przez TK sąd umorzy postępowanie w sprawie i przekaże sprawę do sądów administracyjnych.

Sąd rejonowy podnosi również, że sądy administracyjne na tym etapie *de lege ferenda* nie są w stanie należycie sprawować kontroli, ponieważ są to sądy kasacyjne i nie roz-

strzygają co do meritum. W tej sytuacji ubezpieczony nie czeka na uchylenie decyzji, ale żąda przyznania mu świadczenia. Dlatego też rozstrzygnięcie TK nie jest potrzebne. Sąd powinien tę sprawę rozpatrzeć i wydać merytoryczny wyrok.

Jeśli chodzi o postulaty dotyczące reformy sądów administracyjnych, to są to argumenty *de lege ferenda.* To wszystko sprawia, że wniosek, naszym zdaniem, nie spełnia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, a zmierza do kontroli abstrakcyjnej trybu rozstrzygania odwołań od decyzji organów rentowych.

Jeśli chodzi o kolejne argumenty przemawiające za umorzeniem postępowania, to powołujemy się na orzeczenie TK, który badał analogiczną sprawę z wniosku Sądu Rejonowego w Częstochowie i umorzył ją z tej przyczyny, że nie została spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego.

Kolejny argument przemawiający z umorzeniem postępowania dotyczy wzorców kontroli, tj. art. 184, który stanowi *clou* całego problemu. Naszym zdaniem, sąd niewłaściwie zrekonstruował ten wzorzec kontroli, nie posiłkował się utrwalonym orzecznictwem TK, a więc na tym etapie nie jesteśmy w stanie merytorycznie rozstrzygnąć argumentów, które Sąd Rejonowy w Koninie przedstawia.

Oprócz tego nasze stanowisko zawiera analizę na zgodność tych przepisów z konstytucją. W naszym stanowisku analizujemy status ZUS, postępowanie przed ZUS oraz badamy charakter prawny stosunku ubezpieczenia społecznego i dochodzimy do konkluzji, w ślad za orzecznictwem Sądu Najwyższego, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest zwykłym organem administracji publicznej. Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie jest zwykłym postępowaniem administracyjnym, a decyzja przyznająca świadczenie, też nie jest decyzją administracyjną.

Naszym zdaniem, weryfikacja decyzji ZUS na podstawie przepisów postępowania cywilnego powinna być oceniana z punktu widzenia art. 67 konstytucji. Gwarantuje on prawo do zabezpieczenia społecznego. Państwo doskonale wiecie, że jest to jedno z najważniejszych praw socjalnych w konstytucji. 75% spraw kierowanych do TK dotyczy tego wzorca kontroli.

Naszym zdaniem, w postępowaniu dotyczącym weryfikacji decyzji ZUS nie chodzi o kontrolę administracji publicznej, jaką sprawują sądy administracyjne, ale chodzi o stwierdzenie istnienia prawa do określonego świadczenia, które wynika z ubezpieczenia społecznego. To są argumenty przemawiające za tym, żeby decyzje ZUS poddać kontroli według przepisów k.p.c. Stąd nasza afirmatywna konkluzja, że zaskarżone przepisy są zgodne z wzorcami kontroli. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Pani przewodnicząca Bartuś, bardzo proszę.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Dziękuję bardzo. Ze stanowiskiem całkowicie się zgadza. Wydaje mi się, że gdzieś widziałam w konkluzjach zapis, że jeżeli TK przychyliłby się do pytania o niezgodność, to też wnosimy o to, żeby zostawić czas na dostosowanie systemu prawnego do systemu ubezpieczeń społecznych. Wydaje mi się, że jest to bardzo ważne, bo art. 83 funkcjonuje od 1 stycznia 1998 roku. Najprościej można to przedstawić tak, że w sprawach o świadczenia, mówimy o wszystkich świadczenia, emerytalnych, rentowych, chorobowych, wypadkowych, a w tym przypadku rehabilitacyjnych, do czasu wydania decyzji na podstawie art. 83 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stosowane są przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Natomiast w momencie, gdy jest już wydana decyzja, odwołanie składa się do sądu cywilnego. Bez opłat przekazuje się to odwołanie do ZUS. Tak został ten system skonstruowany ustawą z października 1997 roku.

W tym przypadku, jeżeli TK przychyliłby się do wniosku, że odwołania powinny trafiać do sądów administracyjnych, to myślę, że potrzebny byłby czas na dostosowanie przepisów. Dlatego wydaje mi się, że ważna jest ta ostatnia konkluzja. Przede wszystkim jednak zgadzam się z tym, że ta sprawa powinna być umorzona ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, ponieważ wyrok w tej sprawie nie wpływa bezpośrednio na sytuację tej osoby przed sądem. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy jeszcze ktoś chciałby zabrać głos? Nie ma chętnych. Przechodzimy do głosowania nad sprawą P 3/21. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem tego projektu stanowiska? (20) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1) Stwierdzam, że Komisja przyjęła projekt stanowiska.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 113/20. Jeszcze raz pani mecenas Dorota Lis-Staranowicz, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze SK 113/20 została zainicjowana skargą konstytucyjną. Przedmiotem kontroli jest art. 15h ust. 7 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, który stanowi: „Orzeczenie lekarskie lub psychologiczne wydane w trybie odwołania jest ostateczne".

Skarżący poddaje ten przepis kontroli w określonym zakresie. Przepis ten jest rozumiany w ten sposób – cytuję – „że przewiduje w postępowaniu administracyjnym o wydanie pozwolenia na broń szczególne ograniczenie dowodowe w postaci braku możliwości oceny dowodu w postaci ostatecznego orzeczenia lekarskiego, wydanego w oparciu o art. 15h ustawy o broni i amunicji, w szczególności poprzez brak możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko temu orzeczeniu, a także poprzez ograniczone możliwości kontroli instancyjnej tego orzeczenia". Wzorcami kontroli skarżący czyni art. 2 Konstytucji RP oraz art. 78 Konstytucji RP, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przez to, że – cytuję – „ogranicza wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawnego: zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, prawo do dobrej administracji, a także prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji, bez dostatecznego usprawiedliwienia koniecznością ochrony innej wartości, prawa lub wolności konstytucyjnej".

Sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną w następującym stanie faktycznym: Skarżący wystąpił do komendanta wojewódzkiego Policji w Poznaniu o wydanie mu pozwolenia na broń. Do wniosku załączył orzeczenie lekarskie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do posiadania broni. W międzyczasie organ, prowadząc postępowanie wyjaśniające, ustalił, że skarżącemu cofnięto uprawnienia do kierowania pojazdami z powodu stanu zdrowia. Organ wniósł odwołanie od orzeczenia lekarskiego i orzeczenia psychologicznego. W wyniku powtórnego badania, dokonanego przez lekarzy Wielkopolskiego Centrum Medycyny Pracy, stwierdzono obustronny niedosłuch odbiorczy dużego stopnia, co stanowiło podstawę do sformułowania orzeczenia lekarskiego, że skarżący nie może dysponować bronią ze względu na swój stan zdrowia. Pełnomocnik skarżącego wniósł o przeprowadzenie dowodu i włączenie do akt sprawy dokumentacji medycznej wskazującej na to, że skarżący jest zdolny do posiadania broni. Komendant wojewódzki Policji odmówił przeprowadzenia dowodu, ponieważ stwierdził, że okoliczności dotyczące stanu zdrowia zostały już prawomocnie i ostatecznie wyjaśnione i wydał decyzję odmowną. Od tej decyzji skarżący wniósł odwołanie do komendanta głównego Policji, który nie dostrzegł naruszania prawa

Decyzja KGP została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Sąd pierwszej instancji utrzymał wszystkie decyzje w mocy. Skarżący wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. NSA również oddalił skargę kasacyjną i stwierdził, iż „dokonywanie oceny stanu zdrowia fizycznego i psychicznego osób ubiegających się o pozwolenie na broń zostało przekazane upoważnionym do tego lekarzom i psychologom. Zakres i sposób przeprowadzania badań poprzedzających wydanie stosownego orzeczenia został ściśle określony w przepisach tej ustawy. Przewidziany tam został swoistego rodzaju tryb postępowania, który przewiduje możliwość składania przez osobę podlegającą badaniom, a także organ Policji odwołań od orzeczeń lekarskich i psychologicznych. Tego rodzaju regulacja dotycząca czynności specjalistycznych, jakimi są niewątpliwie badania lekarskie, stanowi procedurę odrębną od procedury administracyjnej. Ostateczne orzeczenia lekarskie nie podlegają więc weryfikacji przez organy Policji w prowadzonych przez nie postępowaniach o wydanie pozwolenia na broń".

Po wyczerpaniu drogi prawnej, skarżący wniósł skargę konstytucyjną do TK. Podnosi w niej, że zaskarżona regulacja jest niezgodna z art. 2 konstytucji. Narusza również prawo skarżącego do zaskarżania decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Nie czyni również zadość zasadzie proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 konstytucji. Skarżący kwestionuje brak prawnych środków weryfikacji ostatecznego orzeczenia lekarskiego, stwierdzającego ze względu na stan zdrowia niezdolność do posiadania broni. Twierdzi, że organ, w tym przypadku komendant wojewódzki Policji powinien być wyposażony w kompetencje pozwalające mu na weryfikację ostatecznego rozstrzygnięcia co do stanu zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie na broń.

W naszym stanowisku dokładnie analizujemy postępowanie o wydania pozwolenia na broń i dochodzimy do konkluzji, że takie postępowanie składa się jakby z dwóch postępowań. Postępowania głównego i postępowania lekarskiego wpadkowego. Problem dotyczy postępowania wpadkowego, które toczy się przed lekarzami, którzy mają odpowiednie kompetencje czy też uprawnienia do badania, oceny stanu zdrowia osoby ubiegającej się o broń. Postępowanie wpadkowe jest postępowaniem zamkniętym, komplementarnym, ponieważ ustawodawca bardzo dokładnie je reguluje, określa termin wnoszenia odwołań, określa kto jest uprawniony do wydawania takich orzeczeń lekarskich, określa podmioty uprawnione do weryfikowania orzeczeń wydawanych w pierwszej instancji. Trzeba powiedzieć, że podmiotami uprawnionymi do weryfikowania orzeczeń lekarskich są wojewódzkie zakłady medycyny pracy lub instytuty medycyny pracy, czyli wyspecjalizowane ośrodki.

Dochodzimy do konkluzji, że to postępowanie jest postępowanie dwuinstancyjnym, bo zarówno osoba ubiegająca się o broń, jak też komendant wojewódzki Policji, jako organ administracji, mają kompetencje do zaskarżania orzeczeń wydanych przez lekarza po raz pierwszy.

Naszym zdaniem, tak ukształtowana procedura jest właściwa, ponieważ należycie realizuje interes prywatny tej osoby, która występuje o broń, ale też należycie realizuje interes publiczny. Znajduje to potwierdzenie w okolicznościach tej sprawy, ponieważ KWP zaskarżył orzeczenie lekarza wydane po raz pierwszy i w wyniku ponownej oceny okazało się, że skarżący ma obustronny niedosłuch dużego stopnia, co stanowi przeszkodę do dysponowania i korzystania z broni.

W naszej opinii to postępowanie jest zgodne ze standardami konstytucyjnymi, a w szczególności z art. 78, w związku z art. 31 ust. 3, ponieważ ustawa o broni i amunicji przewiduje środek odwoławczy od wydanego po raz pierwszy orzeczenie lekarskiego, a poza tym zapewnia środki prawne pozwalające na dwukrotną ocenę stanu zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie na broń przez niezależne od siebie podmioty wykazujące się wysoką wiedzą specjalistyczną. Ustawa ponadto określa termin wykonania powtórnego badania przez lekarza, a także procedurę odwoławczą. Tym samym gwarancje przewidziane w ustawie o broni i amunicji, w zakresie weryfikacji wydanego pierwszy raz orzeczenia lekarskiego, czynią zadość konstytucyjnemu prawu do odwołania się od decyzji wydanej w pierwszej instancji. W rezultacie należy stwierdzić, że art. 15h ust. 7 ustawy o broni i amunicji jest zgodny z art. 78, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

W pozostałym zakresie wnosimy o umorzenie postępowania, ponieważ wzorcem kontroli jest art. 2 konstytucji, a ten artykuł jest w tej sprawie przywołany jako samodzielny wzorzec kontroli. Art. 2 jest źródłem zasad konstytucyjnych, a te nie mogą stanowić adekwatnych wzorców kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy są pytania lub głosy w dyskusji? Pani poseł Joanna Mucha, bardzo proszę.

Poseł Joanna Mucha (Polska2050):

Chciałaby spytać o jedną sprawę. Pani mecenas odwołuje się do ustawy dotyczącej posiadania broni. Chcę zapytać, czy w tej ustawie, albo w załączniku są zawarte przepisy dotyczące tego, jaki stan zdrowia musi mieć osoba… Rozumiem, że musi to być osoba zdrowa, ale czy z tej ustawy wynika, że musi to być osoba, która słyszy. Czy niedosłuch

jest przesłanką, która wyklucza z posiadania broni? Czy to jest jednoznacznie w ustawie lub załączniku sformułowane? To mnie interesuje.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Zacznę od tego, że nie jestem w stanie odpowiedzieć pani na to pytanie w dokładny i przekonujący sposób, ponieważ, jeżeli chodzi o ustawę to ona określa pewne standardy osoby, która ubiega się o pozwolenie. Mamy też rozporządzenie z 23 grudnia 2005 r. w kwestii wykazów stanów chorobowych i zaburzeń funkcjonowania psychologicznego wykluczających możliwość wydania pozwolenia na broń i rejestrację broni. Natomiast wydaje mi się, że z tego rozporządzenia nie wynika wprost, że głuchota jest przeciwwskazaniem do tego, że można posiadać broń w celach łowieckich. To rozporządzenie dotyczy zaburzeń i stanów chorobowych, ale funkcjonowania psychologicznego. Głuchota nie mieści się w zakresie zaburzeń psychologicznych. Jeśli chodzi o rozporządzenie, to nie jestem tego pewna, bo nie jestem lekarzem. Jednak ustawa wyraźnie wskazuje, że osoba, która ubiega się o broń, powinna mieć odpowiedni stan zdrowia.

Co to znaczy stan zdrowia – też nie jestem w stanie odpowiedzieć, bo nie jestem lekarzem. Od tego są powołani specjalni lekarze, którzy muszą mieć odpowiednie uprawnienia, ponieważ nie każdy lekarz może takie zaświadczenie wydać. Nie wydaje mi się – oczywiście nie jestem pewna – ale nie wydaje mi się, żeby w ustawie był przepis, z którego wynikałoby, że osoby głuche nie mogą posiadać broni. Nie ma takiego przepisu, że osoba głucha nie ma prawa posiadać broni. Wydaje mi się, że takiego przepisu nie ma. Wydaje się jednak oczywiste, że osoba, która posługuje się bronią na polowaniu musi słyszeć strzały i komendy.

Poseł Joanna Mucha (Polska2050):

Zainteresowało mnie to, czy to jest *explicite* wyrażone w jakiejś ustawie lub rozporządzeniu. Rozumiem, że nie podejmujemy decyzji w tej kwestii, ale to jest bardzo ciekawa sprawa.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Taka osoba musi się wykazać zdolnością psychofizyczną niezbędną do posiadania broni. Powtarzam, że jestem osobą szczególnie wrażliwą na problemy osób niepełnosprawnych, np. uczę się języka migowego. Natomiast jestem przekonana, że w ustawie nie ma żadnego przepisu, z którego wynikałoby, że osoba głucha nie może posługiwać się bronią. Takie przepisu nie ma, ale musi legitymować się odpowiednią zdolnością psychofizyczną. Nie jestem lekarzem i nie potrafię powiedzieć, jaka to jest zdolnością psychofizyczna.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Czy są jeszcze jakieś pytania. Pan poseł Krzysztof Bosak, bardzo proszę.

Poseł Krzysztof Bosak (Konfederacja):

Proszę o konkluzje proponowane w stanowisku, nad którymi będziemy głosować. Proszę o jasne podsumowanie, w którą to idzie stronę. Rozumiem problematykę, ale chodzi mi o samo stanowisko.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Wnosimy o stwierdzenie, że art. 15h ust. 7 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji jest zgodny z art. 78, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. W pozostałym zakresie wnosimy o umorzenie postępowania.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze jakieś głosy w dyskusji? Czy są pytania do pani mecenas? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 113/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (17) Kto jest przeciw? (2) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 33/21. Pan mecenas Tomasz Esmund, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Tomasz Esmund:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. SK 33/21 została zainicjowana skargą konstytucyjną osoby fizycznej. Dotyczy problematyki delegowania sędziego przez ministra sprawiedliwości do orzekania w sądzie wyższym. Podnoszone w skardze problemy nie są nowe. Zostały ostatecznie przesądzone przez TK w 2009 roku. Jest to zatem kolejna próba przełamania domniemania konstytucyjności uregulowania, które przeszło test zgodności z konstytucją z wynikiem pozytywnym.

Stan faktyczny sprawy prezentuje się następująco: Skarżący wniósł pozew o zapłatę. Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo. Sąd drugiej instancji oddalił apelację. Po wyczerpaniu drogi prawnej skarżący wystąpił do TK ze skargą konstytucyjną.

Przedstawiam stan faktyczny w sposób zdawkowy świadomie, a to z tego względu, że z perspektywy stawianych problemów konstytucyjnych kluczowe są zupełnie inne ustalenia, ustalenia dotyczące ukształtowania składu sądu, który wydawał ostateczne orzeczenie w sprawie skarżącego. Z dołączonej do skargi dokumentacji, w kształcie przekazanym Sejmowi jako uczestnikowi postępowania przed TK wynika, że w sądzie okręgowym, a więc w sądzie drugiej instancji, orzekającym w składzie 3 sędziów zawodowych, zasiadał jeden sędzia sądu rejonowego delegowany do orzekania w sądzie okręgowym, a więc sędzia delegowany do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie wyższym.

Przedstawione ustalenia faktyczne są ważne z tego względu, że chodzi o art. 77 § 1 pkt 1 – Prawa o ustroju sądów powszechnych. Jest to przepis stanowiący podstawę prawną dla ministra sprawiedliwości do czasowego delegowania sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego, w szczególności w sądzie wyższym. Równocześnie jest to przepis, który wpłynął na skład sądu w sprawie skarżącego, a więc zgodnie z wyrokiem TK w sprawie asesorów sądowych, przepis ten może być rozumiany jako podstawa ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. Skarżący zarzuca przepisowi, że naruszył jego prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd właściwy, ponieważ umożliwia sędziom delegowanym orzekanie w sądzie wyższym. Zdaniem skarżącego, jedynym organem władnym do powoływania sędziów do orzekania w konkretnym sądzie określonej instancji jest Prezydent RP. Uprawnienie to nie może być cedowane w drodze ustawy na jakikolwiek inny organ władzy państwowej. Uprawnienie ministra sprawiedliwości do delegowania sędziego jest, zdaniem skarżącego, swoistym obejściem konstytucyjnej prerogatywy głowy państwa w zakresie powoływania sędziów.

Przygotowany projekt stanowiska Sejmu zawiera wniosek o umorzenie postępowania, który motywowany jest częściowo niedopuszczalnością orzekania przez TK, a w pozostałym zakresie zbędnością ponownego orzekania podyktowaną ziszczeniem się negatywnej przesłanki procedowania *ne bis in idem*.

Przypomnę, że 21 maja ubiegłego roku Wysoka Komisja zaopiniowała stanowisko w przedmiocie trzech połączonych skarg konstytucyjnych, zbliżonych treściowo do dzisiejszej. Były to skargi tego samego skarżącego, który występuje w różnych formach organizacyjnych, bądź jako osoba fizyczna, bądź jako podmiot spółki prawa handlowego lub przedsiębiorstwa. Również to stanowisko szło w kierunku umorzenia postępowania w omawianym zakresie. Była to sprawa o wspólnej sygnaturze SK 78/19.

W naszej sprawie niedopuszczalność orzekania dotyczy większości wskazanych przez skarżącego wzorców kontroli. Przede wszystkim z tego względu, że nie wyrażają one konstytucyjnych praw i wolności, lecz są to zasady ustrojowe, które regulują kwestie dotyczące struktury i organizacji aparatu państwowego. Mam na myśli art. 10 ust. 2 czy art. 44 ust. 3 pkt 17, czyli prerogatywę Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów. Umorzenie postępowania w tym zakresie koresponduje z poglądem TK, zgodnie z którym instytucja skargi konstytucyjnej służyć ma ochronie praw i wolności jednostki. Nie jest celem skargi konstytucyjnej ochrona kompetencji organów państwowych, a w tym przypadku prerogatywy prezydenckiej. W zasadzie za jedyny dopuszczalny wzorzec kontroli uznać można art. 45 ust. 1, czyli prawo do sądu.

Jest to jednocześnie zarzut wystarczający, ponieważ treść zarzutów skarżącego zawiera się w ramach normatywnych prawa do sądu, w zakresie jego pierwszego elementu, czyli prawa do rozpoznania przez sąd właściwy oraz czwartego elementu, czyli prawa do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę. Niedopusz-

czalność dotyczy także zakresu normatywnego przedmiotu kontroli, który wykracza poza ramy zakreślone stanem faktycznym i prawnym skargi konstytucyjnej.

Kwestionowany przepis stanowi podstawę prawną dla ministra sprawiedliwości do delegowania sędziów, za ich zgodą oczywiście, w różnych kierunkach, do sądu niższego, wyższego czy równorzędnego.

W sprawie skarżącego sędzia był delegowany do sądu wyższego, co oznacza konieczność zawężenia czynności kontroli. Z tego też względy wystąpi niedopuszczalność orzekania w pozostałym zakresie.

Podsumowując wywody dotyczące dopuszczalnego zakresu zaskarżenia, trzeba stwierdzić, że dopuszczalne granice zaskarżenia art. 77 § 1 pkt 1 – Prawa o ustroju sądów powszechnych powinny mieścić się w zakresie, w jakim umożliwiają ministrowi sprawiedliwości delegowanie sędziego, za jego zgodą, do czasowego wykonywania czynności sędziego w sądzie wyższym. Ewentualna ocena konstytucyjności mogłaby zostać dokonana wyłącznie przez pryzmat art. 45 ust. 1. Jednakże, jak już wspominałem, po takim wyznaczeniu zakresu dopuszczalności skargi dochodzimy do konkluzji, że TK przesądził tę sprawę w 2009 roku. Kwestionowane w skardze uprawnienie ministra sprawiedliwości do czasowego delegowania sędziego do pełnienia czynności orzeczniczych w innym sądzie, w szczególności w sądzie wyższym, dokonane za zgodą sędziego, zostało uznane za mieszczące się w zasadach konstytucyjnych. W szczególności zostało uznane za zgodne z art. 45 ust. 1.

Skarżący nie przedstawił żadnych nowych dopuszczalnych wzorców kontroli ani nowej argumentacji przemawiającej za ponowną oceną konstytucyjności kwestionowanego przepisu. Cała skarga została sporządzona w oderwaniu od ustaleń dokonanych przez TK wyrokiem K 45/07 z 2009 roku. Skarżący nie dostrzega lub ignoruje istnienie tego orzeczenia w obrocie prawnym.

Z tego względu, że skarżony przepis został skontrolowany przez TK przez pryzmat art. 45 ust. 1 konstytucji zachodzi ujemna przesłanka procedowania *ne bis in idem*, czyli zakaz ponownego orzekania w tej samej sprawie. Wystąpienie tej przesłanki przemawia za umorzeniem postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku.

W naszej ocenie konkluzji o zbędności ponownej oceny przepisu uznanego przez pełen skład TK za zgodny z konstytucją nie zmienia przystąpienie do sprawy rzecznika praw obywatelskich. Powoływane przez RPO argumenty, mam tu na myśli przede wszystkim połączenie urzędów ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego, czy też argument w postaci zmiany brzmienia przepisu, zostały przez TK wzięte pod uwagę w wyroku K 45/07. Pamiętamy, że w 2009 roku, kiedy TK orzekał, urząd ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego były połączone. TK musiał wziąć pod uwagę ten argument. Tak wynika też z części historycznej uzasadnienia wyroku z 2009 roku. Kwestie te podnoszone były przez wnioskodawcę, czyli przez Krajową Radę Sądownictwa. Z kolei argument w postaci zmiany brzmienia przepisu TK rozstrzygnął w postanowieniu umarzającym podobną skargę konstytucyjną. Uznał, że zmiana brzmienia przepisu, która nastąpiła po 2009 roku, jest całkowicie irrelewantna z punktu widzenia stawianych zarzutów. Wskazywane przez RPO przykłady problemów związanych z funkcjonowaniem instytucji delegowania sędziego do sądu wyższego leżą nie tyle w treści zaskarżonego przepisu, co w jego stosowaniu. Z kolei kwestie związane z mechanizmem odwoływania sędziego z delegacji mogą budzić realne wątpliwości konstytucyjne. Dotyczą one innego przepisu, czyli art. 77 § 4 – Prawa o ustroju sądów powszechnych, który nie jest przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. Zatem nie możemy zająć stanowiska w kwestii tego przepisu.

Dlatego stanowisko prokuratora generalnego traktujemy jako sygnalizujące pewne problemy, ponieważ kwestie związane z odwołaniem sędziego z delegacji są przedmiotem postępowania przez Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Traktujemy to jako sygnalizację problemu. Szerzej moglibyśmy odnieść się do tej sprawy, gdyby RPO złożył w tej kwestii wniosek do TK.

Podsumowując, w przedstawionym projekcie stanowiska Sejmu rekomendujemy wniosek o umorzenie postępowania ze względu na zbędność i niedopuszczalność wydania wyroku.

Na sam koniec pragnę zauważyć, że w przedmiocie innej, praktycznie identycznej skargi konstytucyjnej, tego samego skarżącego, TK z tych samych przyczyn umorzył postępowanie postanowieniem z 11 marca tego roku. Była to sprawa o sygn. SK 60/20.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy są pytania do pana mecenasa? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 33/21. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska? (18) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty.

Dziękuję państwu. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.